

Plädoyer für die vergleichende Analyse wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen

Kohl, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kohl, J. (1981). Plädoyer für die vergleichende Analyse wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen. In W. Schulte (Hrsg.), *Soziologie in der Gesellschaft: Referate aus den Veranstaltungen der Sektionen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Ad-hoc-Gruppen und des Berufsverbandes Deutscher Soziologen beim 20. Deutschen Soziologentag in Bremen 1980* (S. 161-166). Bremen: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-188609>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Jürgen Kohl

Plädoyer für die vergleichende Analyse wohlfahrtsstaatlicher
Entwicklungen

In ihrem Referat "Staatstheorie und Sozialpolitik" auf dem Bielefelder Soziologentag 1976 haben OFFE und LENHARDT für die makrosoziologische Analyse der Sozialpolitik das Untersuchungsziel formuliert, zu erklären, "welche Triebkräfte oder Einflußgrößen die historische Entwicklung sozialpolitischer Institutionen und Instrumente bestimmen", also gewissermaßen "die 'Bewegungsgesetze' sozialpolitischer Entwicklung" zu bestimmen (LENHARDT/OFFE, 1977, S. 113). Ich nehme diesen Ausgangspunkt auf, um zunächst ein analytisches Modell vorzustellen, das dazu dienen soll, Hypothesen über den Entstehungszusammenhang sozialpolitischer Staatstätigkeit zu systematisieren (I). In einem zweiten Schritt versuche ich, dieses Modell im Hinblick auf die Analyse der Wirkungen wohlfahrtsstaatlicher Interventionen zu modifizieren und anzuwenden (II).

I.

Das von FLORA et al. (1977) entwickelte "Sektorenmodell wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung" kann als ein Versuch interpretiert werden, Grundgedanken funktionalistischer, kybernetischer und konflikttheoretischer Ansätze miteinander zu verbinden, jedoch ihre Mängel und Einseitigkeiten zu vermeiden. In diesem Modell wird die Entstehung wohlfahrtsrelevanter Probleme primär im ökonomischen Sektor lokalisiert und historisch auf den Verlauf der (kapitalistischen) Industrialisierung in Westeuropa bezogen. Analytisch hiervon geschieden werden die mit der ökonomischen Entwicklung mehr oder weniger eng verbundenen sozialstrukturellen Veränderungen, die in Modernisierungstheorien häufig als Ursache sozialer Mobilisierungsprozesse thematisiert werden (Urbanisierung, Bildungs- und Kommunikationsentwicklung). Damit wird verschiedenen Akzentuierungen funktionalistischer Argumentationen Rechnung zu tragen versucht, ohne sie deterministisch zu verabsolutieren. Der durch diese sozioökonomischen Entwicklungen erzeugte "objektive" Problemdruck wird jedoch

nicht unmittelbar als Problem für den Staat relevant. Denn einerseits wird er durch die Wirksamkeit der vorhandenen assoziativen Strukturen modifiziert, die sich vor und neben dem Staat mit der Bewältigung der Problemlagen befassen. Durch neu entstehende assoziative Strukturen (Interessenverbände, Parteien) wird andererseits die soziale Mobilisierung in politische Mobilisierung transformiert und dadurch zumeist verstärkt. Mehr oder weniger spezifische Forderungen, die vor allem seitens der Arbeiterbewegung an den Staat gerichtet werden, führen zur Artikulation eines "politischen Problemdrucks". Die Betonung liegt dabei auf der (macht)politisch wirksamen Interessenartikulation, wie sie etwa in der parlamentarischen Repräsentanz und der Regierungsbeteiligung zum Ausdruck kommt.

Damit werden Grundgedanken des konflikt- und interessentheoretischen Ansatzes aufgegriffen, der für eine realitätsnahe Analyse der Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung besonderes geeignet erscheint. Indem er nämlich die politische Artikulation von sozialen Problemen zum Angelpunkt der Erklärung macht, umgeht er das Problem der Erkenntnis "objektiver" Entwicklungsnotwendigkeiten und ihrer Umsetzung in politisches Handeln. Vielmehr ist er offen für die Berücksichtigung konkurrierender Interpretationen des öffentlichen Interesses, die, wenn sie über die entsprechende machtpolitische Basis verfügen, jene Interventionen über ein rein ökonomisch begründbares Maß hinaustreiben können. Dies folgt vor allem daraus, daß unter den Bedingungen der Parteiendemokratie die Konkurrenz der Parteien um Wählerstimmen zum politischen Machterwerb und ihr strategisches Kalkül stets neue politische "issues" auf die Tagesordnung bringt und dadurch selber einen strukturellen Problemdruck induziert. Aber auch von diesem politischen Problemdruck wird nicht angenommen, daß er die staatlichen Interventionen in eindeutiger Weise determiniert. Vielmehr stehen "in ihren Reaktionen auf den Problemdruck Regierungen vor mehreren Alternativen", (S.719) zu denen u.a. die Alternative von wohlfahrtsstaatlichen und repressiven Maßnahmen (bzw. eine Kombination von beiden) gehört. Zur Erklärung des Spektrums möglicher Reaktionen der Regierungen auf den Problemdruck werden Unterschiede in der nationalstaatlichen Entwicklung, besonders in der Institutionalisierung der Massendemokratie (Wahlrechtsausdehnungen, Parlamentarisierung)

in Betracht gezogen. Die Reaktionen von Regierungen auf politisch artikulierte Forderungen werden also weder als völlig determinierte Antworten (ohne autonomen Handlungsspielraum) angesehen noch als gewissermaßen politisch frei wählbare Optionen. Die eigentlich interessante Frage ist vielmehr, welche strukturellen und institutionellen Bedingungen welchen Typ von staatlichen Interventionen begünstigen; und zu ihrer Beantwortung sind vergleichende Analysen, welche die Kontextbedingungen systematisch variieren, eine unerläßliche Voraussetzung. Genereller gesprochen, erscheint ein solcher Ansatz besonders geeignet, Ansatzpunkte für die Erklärung des Phänomens zu liefern, daß für die mit der Industrialisierung verbundenen Probleme, die sich im Lauf der Entwicklung in den verschiedenen westeuropäisch-kapitalistischen Ländern in ähnlicher Form stellen, unterschiedliche politische Antworten bzw. Lösungen vorgeschlagen und auch realisiert werden.

II.

Das oben skizzierte Modell wurde konzipiert im Hinblick auf die Erklärung der Entstehung der zentralen sozialpolitischen Institutionen in der Frühphase des modernen Wohlfahrtsstaates. Für die Analyse der "Bestandsveränderungen" sozialpolitischer Einrichtungen und Maßnahmen, d.h. der quantitativen und qualitativen Expansion des Wohlfahrtsstaates, ist es hingegen nur bedingt geeignet und muß daher entsprechend modifiziert, gewissermaßen dynamisiert werden. Hierbei ist vor allem dem Umstand Rechnung zu tragen, daß im Maße der Ausdifferenzierung sozialstaatlicher Bürokratien und der Institutionalisierung von Sozialrechten der staatliche Sektor zunehmend selber an der Entstehung, Definition und Artikulation wohlfahrtsrelevanter Probleme beteiligt ist. Denn die jeweils realisierten institutionellen "Lösungen" wirken ihrerseits auf das gesellschaftliche Umfeld, das Wirtschaftssystem, die Lebens- und Arbeitsverhältnisse der Bürger, die assoziativen Strukturen und die politischen Institutionen ein. Von den Informations- und Steuerungskapazitäten der Administration hängt es dann wesentlich ab, ob staatliche Interventionen zur dauerhaften oder nur partiellen "Lösung" bestimmter sozialer Probleme beitragen oder gar Folgeprobleme nach sich ziehen, die wiederum Gegenstand staatlich-sozialpolitischer Problembearbeitung werden. Und indem die wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten so die Konstellationen ver-

ändern, denen sie ihre eigene Entstehung verdanken, wirken sie schließlich auch auf den weiteren Entwicklungsprozeß der Sozialpolitik, seinen mehr oder minder krisenhaften Verlauf zurück.

Einige wichtige Argumente und Hypothesen aus der Literatur über Konsequenzen "des Wohlfahrtsstaates" bzw. "von Sozialstaatlichkeit" sind stichwortartig in der folgenden Übersicht (S.5) zusammengefaßt, die sich in der Unterscheidung der Analyseebenen an das oben diskutierte analytische Modell anlehnt.

Ohne die Argumentationslinien hier im einzelnen verfolgen zu können, ergibt sich als Fazit, daß mit einiger Plausibilität sowohl stabilisierende und integrierende wie auch destabilisierende und desintegrative Wirkungen wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten behauptet werden, teilweise von den gleichen Autoren. Ein einigermaßen verlässliches und konsensuelles Urteil über die längerfristigen makroskopischen Wirkungen von Sozialpolitik scheint nicht möglich.

Ein wichtiger Grund für den theoretischen Dissens dürfte darin liegen, daß die behaupteten Wirkungen sich nicht auf den gleichen raum-zeitlichen Kontext beziehen. Mit anderen Worten: die meisten der oben skizzierten Hypothesen mögen zu gewissen Perioden in bestimmten Ländern durchaus zutreffend (gewesen) sein, aber eben nicht, wie das griffige Formulierungen und Formeln häufig suggerieren, als längerfristige und generalisierbare Tendenzaussagen. Wiederum bieten sich international vergleichende Analysen an, um die strukturellen Bedingungen zu spezifizieren, die erstens die historisch konkreten Institutionalisierungsformen und zweitens deren je spezifische Wirksamkeit zu erklären vermögen. Solche Analysen führen sehr bald zu dem Ergebnis, daß konkrete institutionelle Problemlösungen keineswegs mit Notwendigkeit aus allgemeinen (spät-)kapitalistischen Grundstrukturen und -widersprüchen ableitbar sind. Da es wiederum vermutlich stark von der spezifischen Ausgestaltung der einzelnen wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen abhängt, ob und in welchem Maße die behaupteten Wirkungen eintreten, dürfte die Aggregationsebene der meisten theoretischen Aussagen zu hoch angesetzt und darum eine stärkere Disaggregation

nach Programmen bzw. Teilpolitiken erforderlich sein. Der Nutzen einer solchen Forschungsstrategie vergleichender empirischer Analysen könnte vor allem darin bestehen, zu einer größeren Übereinstimmung in der "Tatbestandsfeststellung" von Wirkungen sozialpolitischer Maßnahmen zu gelangen - ungeachtet der (selbstverständlich legitimen) unterschiedlichen politischen Wertungen solcher Tatbestände, etwa der positiven oder kritischen Bewertung der sozialen Wirkungen der Sozialpolitik.

Literaturhinweise:

Peter FLORA, Jens ALBER und Jürgen KOHL:
Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, in:
Politische Vierteljahresschrift, Bd. 18, 1977, S. 707 - 772.

Gero LENHARDT und Claus OFFE:
Staatstheorie und Sozialpolitik, in: Chr. von Ferber und
F.-X. Kaufmann (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik,
Sonderheft 19 der KZfSS, Köln u. Opladen 1977, S. 98 - 127.